Lessons Learned-Background Report

Programs for Aboriginal Peoples

Building Communities:
Effective Practices in Aboriginal Communities

Evaluation and Data Development Strategic Policy

Human Resources Development Canada
Développement des ressources humaines Canada

Canada

SP-AH090E-03-99

105-01349/

Building Communities: Effective Practices in Aboriginal Communities

Lessons Learned

Background Report

Evaluation and Data Development,
Strategic Policy
Human Resources Development Canada

March 1999

SP-AH090E-03-99
(aussi disponible en français)

Acknowledgments

This study summarizes lessons learned from the involvement that Canadian governments have had in the areas of Aboriginal social development. It is based on a technical report produced by Martin Spigelman Research Associates for, and under, the direction of the Evaluation and Data Development Branch of HRDC.

The study benefited from the contribution of numerous participants. In particular, the work of Martin Spigelman and Dena Carroll of Martin Spigelman Research Associates; the Aboriginal Relations Office (ARO) within Human Resources Development Canada, along with 8 other federal departments; numerous provincial organizations; and most importantly, the time and effort of the many Aboriginal organizations that made this project possible, including 6 National Organizations, along with numerous other regional organizations. Without their involvement and commitment to this project, it would never have been possible.

Special thanks are due to Judith Ross, Beverley Greyeyes, Beverly Clarkson and Ron Lumsden in Ottawa, Paulette Gosselin and Bonnie Huckluck in Edmonton and Marie Claire Sauvageau in Quebec City, as well as Lisa Algaier and Michael Martin with the Aboriginal Health Policy Branch in British Columbia, not only for their insights but for reviewing and commenting on the draft report.

The same appreciation is due to Krista Brooks with the Atlantic Policy Conference of First Nations Chiefs, Deborah Cooper of the Native Friendship Centre in Montreal and Caroline Oblin, Social Worker for the Northern Quebec module in Montreal General Hospital, Marc Maracle with the National Association of Friendship Centres, Ed Swain with the Metis National Council and Lorne Gladu with the Metis Nation of Alberta.

The technical paper produced for HRDC as part of this study is available upon request.

Series

Canadian governments are trying to achieve the most productive and cost-effective results from human resource programs and policies. Professionally-conducted evaluations can help them reach that goal. They document our experiences with policies and programs that have had similar goals. They add to the "corporate memory" that helps us make still better decisions in the future.

At Human Resources Development Canada (HRDC), we have a strong commitment to continuous learning and improvement. Over the past decade, we have invested time and money in evaluating many of our programs and policies covering a wide range of human resources development issues. These have been complemented by our reviews of evaluations conducted by other governments, in Canada and internationally, in the area of human resource initiatives.

HRDC developed the "Lessons Learned" series to make this wealth of information and insight available to more people more easily. The Lessons Learned studies are a series of documents and supporting videos that synthesize what evaluations in Canada and other countries have taught us about a range of high-profile human resource policy priorities. They summarize what we know about the effectiveness of policy initiatives, programs, services and funding mechanisms.

Lessons Learned are of interest to senior managers and policy analysts in Canada's governments. Program managers, public policy researchers and stakeholders such as Aboriginal authorities and organizations, can also benefit from understanding the lessons we have learned from past and present programs.

HRDC is pleased to present the latest study in this series, which is one of two companion documents related to Aboriginal social and economic development issues. This particular document focuses on the lessons learned from past experience with social development programs that are applicable to Canada's Aboriginal population. This study was conducted in support of the Regional Bilateral Agreements (RBAs) which have devolved control and responsibility for the design and delivering of programs directly to local Aboriginal organizations. These same RBAs will end in March 1999, and will be replaced by new agreements signed under the new Aboriginal Human Resource Development Strategy. It is hoped that this study will contribute to the development of policies and programs that will be part of this new approach.

As a learning organization, HRDC will continue to experiment with new approaches and evaluate their effectiveness. HRDC recognizes the vital importance of the evaluation process and is committed to continuing its work in this area.

Table of Contents

1. Introduction **1**

Background 1
Perspective and Purpose 1
Methodology 2

2. General Lessons **5**

3. Specific Lessons **9**

Working toward a vision 9
Building on assets 9
Involving the community and achieving consensus 10
Funding 10
Managing strategies: capacity, staff and training 11
Accountability 12

4. Living Lessons **13**

5. Conclusions: Lessons in Comprehensive Social Development **15**

References **17**

Building Communities: Effective Practices in Aboriginal Communities: Lessons Learned

1. Introduction

Background

Children born in Canada can expect to enjoy a standard of living and a quality of life which are among the highest in the world. At the present time, however, these remain only elusive goals for children born to many First Nations, Metis and Inuit parents. These children are many times more likely than others to live in substandard housing, to live with violence, to leave school early and to experience repeated periods of unemployment as adults. They are likely to live fewer years than other Canadians and to be less healthy throughout those years.[1]

Governments, communities[2] and organizations have attempted to alleviate these conditions through a myriad of policies and programs.[3] But these programs -- and the resources and energy committed to them -- never appear to be adequate and gaps, inequities and problems remain.

Perspective and Purpose

Over time, governments and communities have recognized that the dilemma is due to their policies and programs addressing specific problems without addressing the context which creates those problems. Recently governments and Aboriginal communities have attempted to work in a more comprehensive and holistic fashion. This report -- Building Communities -- supports their efforts by drawing

---

1 Barsh, 1994: 2.

2 In this context, "community" refers to both geographic communities, such as First Nations reserves, and communities of people, for example Metis or other Aboriginal people living in Canada's urban centres or Inuit people living in Nunavut.

3 The Privy Council Office, for example, has identified over 80 programs offering important assistance to Aboriginal people living off reserve, of which perhaps 35 percent are directed primarily or exclusively to them. See Canada, Information and Research Centre, Privy Council Office, 1997.

lessons from the experience of different communities with practices which:

- emphasize prevention through the long term rather than remediation in the short term; and
- strengthen individuals, families and communities in a comprehensive and holistic manner.

This report begins from the premise that social and economic well-being are interrelated and are dependent upon people having a wide range of positive life experiences, life skills, social supports and productive opportunities. It acknowledges that Aboriginal people and Canadian governments are committed to working together, as partners, toward achieving their common goals within the context of Aboriginal self-determination and self-government.

Methodology

This report could not rely upon program reviews and formal evaluations as do many other Lessons Learned reports. First, there are few communities which are working -- or are able to work -- in a comprehensive and holistic manner. Second, program reviews and evaluations generally focus on the operations and objectives of a specific initiative. They rarely ask questions about prevention, about the overall well-being of a community, or about long-term impact on individuals, families and communities.

The lessons summarized in this report, therefore, rely more extensively upon:

- key informant interviews with federal, provincial and territorial government staff and with individuals associated with different Aboriginal agencies, both on and off reserve;
- the best thinking as reflected in Canadian and international literature on social development and community development programming; and
- studies of those communities, in Canada and elsewhere, where community development principles and practices have been the driving force behind change.

This report focuses on the **process** of change and, using those different sources, offers important lessons about **how** to build stronger communities and **how** to achieve positive change through the long term. The report organizes the lessons in three categories: general lessons relating to the design and orientation of policies and programs;

specific lessons relating to community practices and program operations; and living lessons which illustrate the experience of a particular community whose social development strategies are based upon community development principles.

2. General Lessons

The key informants, the international literature and the example of selected communities all indicate that fundamental change is needed in the way in which governments and Aboriginal communities approach their problems. They suggest the need to shift:

Change is needed in the way in which governments and Aboriginal communities approach their problems.

- from residual programs which address immediate problems to developmental programming which works toward a vision of the future for both individuals and the community;
- from discrete programs to comprehensive, coordinated strategies; and
- from government control over policy and programs to community ownership.

Lesson 1: Policy and programs need to focus on preventing social breakdown in Aboriginal communities.

Historically programs implemented in Aboriginal communities have focused upon specific problems that are already fully developed and severe. And they have addressed individual problems without addressing the social environment, which is at the root of those problems.

Over the short term, this approach may appear effective. But this approach has often proved to be very much a palliative, admittedly important for the individual but clearly incapable of making a real difference through the long term, for either the individual or the community.

The shortcomings associated with this approach are widely acknowledged. Within government, agencies such as Indian and Northern Affairs Canada (INAC) and Human Resources Development Canada (HRDC) recognize the importance of adopting more of a preventative approach.

The lesson, therefore, is to emphasize prevention and to invest in infants, children and youth so as to give them a sound foundation upon which to build. These investments will help ensure that young people are able to escape the cycle of social and economic poverty, which has entrapped many of their parents.

Prevention and investment in children and youth is essential.

Lesson 2: Social development: applying the model in Aboriginal communities.

Change based upon a social development model is required.

The past decades have produced powerful evidence that efforts are required in Aboriginal communities to address the underlying conditions which shape people's lives. Experience suggests that while residual programs are fine for addressing the immediate needs of individuals, the inequities confronting Aboriginal people require fundamental and comprehensive change based upon a social development model.

The greatest strength of the social development model is its inclusiveness. The model addresses not only the person, but the family and community, and brings into the circle the full range of people with a stake in the community's well-being.

A faith in the appropriateness of the approach is needed.

This approach, however, has many and diverse requirements. **First**, it requires a fundamental faith in the appropriateness of the approach since the tangible benefits will become evident and measurable only through the long term.

Objectives that are broad in scope, long-term in perspective, and encompass a range of social and economic conditions are essential.

Second, the social development model requires setting objectives that are broad in scope and long-term in perspective, and that encompass a range of social and economic conditions. Very often this will require piecing together a complex web of funding and commitments from different sources. It will mean managing, concurrently, a diverse set of programs which together address housing, economic development and social services needs.

It also requires unprecedented commitments by the full range of agencies to subordinate their traditional authority over critical functions and to work collectively and cooperatively.

Those most directly affected must have control over key policy and program decisions.

Third, the social development model requires acknowledging community residents as the primary stakeholders in changing community behaviours. The model requires that those most directly affected have control over the key policy and program decisions. Progress is not possible unless it enjoys both the trust of community residents and their involvement through the course of the process.

In this regard, both the literature and the key informants suggest that not every community is ready to take on such a comprehensive approach. Community readiness and capacity play a critical role in the timing and pace of social development.

Fourth, the social development model requires leadership which:

- is visionary, motivational and committed;

- can articulate the initiative, build the necessary consensus, manage the change process and continually refine and redesign the effort without losing the community's support;
- can address barriers and develop alternatives when necessary, handle the failures and setbacks that invariably occur, and take advantage of opportunities that present themselves; and
- is convinced that the existing systems are badly flawed and require fundamental change.

Lesson 3: Coordination and linkages across programs, agencies and jurisdictions contribute to program effectiveness.

Historically, government and community agencies tended not to coordinate their efforts.

Historically, there has been little coordination among the many federal, provincial and community agencies involved in Aboriginal programming and community development. Government and community agencies tend not to coordinate their efforts because they feel an obligation to protect their own resources and separate organizational missions.

The consequence is a program maze through which few people can navigate effectively. The child care system, so vital for the long-term well-being of Aboriginal children, provides one example of families being obliged to look to a myriad of different federal, provincial and territorial agencies for support. Similarly, the early generations of employment training programs most often were not coordinated with the priorities of employers or communities, and showed little regard for the individual's financial and family obligations. Very often these programs were preparing people for jobs that did not exist or preparing them to obtain a job, but not to retain that job.

The Government of Canada and individual Aboriginal communities have made progress toward coordinating their efforts.

The Government of Canada and individual Aboriginal communities have made some progress toward coordinating and integrating their efforts. HRDC and INAC have introduced a number of strategies to facilitate program integration, for example *Pathways*, the *Canadian Aboriginal Economic Development Strategy* (CAEDS) and the *Regional Bilateral Agreements* (RBA). The federal government's *Health Transfer Initiative* opens doors for communities to integrate their health and social programs.

These are all important steps in the right direction. Both the literature and key informant interviews suggest that further progress will require:

- a strong personal, bureaucratic and governmental commitment to coordination and integration;

- on-going efforts, across agencies and departments, to develop common objectives, to exchange information and to integrate the policy and program development processes; and
- innovative measures to align the funding and reporting practices of different departments.[4]

The experience of the Annie E. Casey Foundation in the United States suggests that current practices cannot be made more effective unless the systems that determine such practices are changed first.[5]

Lesson 4: Effectiveness requires partnerships.

Policies and programs must fully incorporate Aboriginal priorities, traditions and values to be effective.

Achieving an effective social development strategy requires policies and programs to fully incorporate Aboriginal priorities, traditions and values. Yet certain government key informants suggested that, in some cases, the consultation processes designed to accommodate Aboriginal concerns have involved information sharing only. These processes have disguised the real planning which occurred behind closed doors.

Stakeholder involvement enhances the level of trust and the likelihood of consensus.

Meaningful consultation requires sufficient time to involve key stakeholders, to share information and to develop a consensus around the program parameters. And it requires adequate stakeholder involvement so as to enhance the level of trust and the likelihood of consensus.

Increasingly, governments have recognized that the consultation process should begin early and should be clear about its objectives. The process should include both a full sharing of relevant information and efforts that allow Aboriginal people to involve the full range of community stakeholders and political leaders. The consultation process should be based upon mutual understanding, good faith and respect, and should be sufficiently flexible as to permit the partners to consider new issues as they arise.

Over the past decade, INAC, HRDC, the Department of Justice and other departments have all shown an increased commitment to partnering with Aboriginal organizations. Full partnerships are required if policies, programs and strategies are to take "Aboriginal concerns and sensitivities into account" and if they are to meet community needs and goals.[6] A full partnership means shared authority and responsibility, joint investment of resources, shared liability and risk-taking, and mutual benefit.

---

[4] National Crime Prevention Council, 1996(2): 23.
[5] Annie E. Casey Foundation, 1995: 14.
[6] Canada/GNWT, 1996: 64

3. Specific Lessons

The preceding section outlined lessons relating to the general practices and approaches which contribute to effective social development strategies in Aboriginal communities. The following examines more specific lessons relating to program operations.

Working toward a vision

A comprehensive vision can inspire communities.

In developing an effective strategy, it is critical to begin with a comprehensive vision that can serve to inspire communities and attract those people who are willing to invest their time and effort. Furthermore experience in both Canada and the United States indicates that planning should be designed *"around [what] residents need, not around what available funding allows."*[7] Community-based efforts require funding policies that are not unduly restrictive. This allows communities to identify needs and to fund programs around a vision, not the other way around.

The process for developing policy and for planning programs within this vision has to recognize that these invariably require more time than expected. Rushing the process can compromise both the short and the long-term outcomes.

Finally, planning within a vision can never cease. Experience indicates that no plan, however well conceived, can continue to guide operations without significant rethinking and mid-course adjustments. This process itself can be constructive in that it requires people to rethink their actions and possibly their goals.

Building on assets

Community development efforts should be based upon assets rather than liabilities.

Both experience and the literature suggest that to be effective, community development efforts should be based upon assets rather than liabilities. The more traditional approach of planning community initiatives only from the perspective of solving problems or meeting needs casts a negative tone on what should be an exciting and positive venture.

In contrast, the very act of identifying community assets can change the orientation of the developmental process. Building on assets is a community organizing tool that can generate optimism and motivate participation, collaboration and commitment.

---

[7] United States, 1995: 32.

The asset-building approach helps to ensure that community-based planning and action are positive and constructive. In such an environment, it becomes possible to recognize and treat existing problems without allowing them to appear so debilitating that they immobilize action.

Involving the community and achieving consensus

Meaningful community involvement is vital for sustainable results.

Meaningful community involvement is vital for ensuring that the strategy produces results that are sustainable through the long term. This involvement:

- ensures that the strategy addresses the community's own definition of needs rather than those identified by outside organizations;
- gives social and political legitimacy to the strategy and its initiatives;
- entices people to take an active role as staff or volunteers, and to develop a sense of ownership and commitment; and
- instills pride and builds the foundation for future and further efforts.

The goal of community involvement must be to foster a consensus about both the problems and their solutions. This requires ongoing dialogue and discussion, and the resources to continue this process for as long as is necessary.

Leaving control in outside hands skews the balance of power and compromises community control.

Involving the community requires efforts to compensate for residents' inexperience in working as equals with -- or as leaders of -- professional representatives from outside agencies. Leaving control in outside hands skews the balance of power and compromises community control. Furthermore the experience of key informants indicates that significant effort is required to ensure all the different groups within a community are involved in the discussions and in the decisions.

To be effective, social development strategies must accommodate diversity. And they must reach out to those individuals and groups who most often do not become involved in community processes.

Funding

Funding is one of the most critical issues.

Funding is always one of the most critical and controversial issues in any community development or program initiative. First, communities

invariably suggest the available funding is not adequate to meet the needs that exist, and indeed suggest the level of funding is determined by government fiat rather than by any community-based assessment of needs or opportunities. Second, the means used by government and Aboriginal organizations to allocate funding -- among regions and communities -- often causes controversy, competition and acrimony. Third, the concern for providing much needed direct service can result in inadequate funding being directed to support and administration, functions which are vital to an initiative's long-term sustainability.

The experience of key informants and the literature suggest that flexibility in allocating funds is the key to success. Canadian governments are building this flexibility into their funding arrangements with the *Regional Bilateral Agreements* and the *Health Transfer Initiative* being prime examples. Key informants suggest this approach should become the norm although they offer cautions about the risks inherent in it. The most important of these, they suggest, is the possibility of certain services -- day care for example -- not capturing the imagination of communities' political leadership and being lost as a funding priority.

There are no easy means for resolving the funding dilemma. There are two key elements however. The first is that Aboriginal people themselves take responsibility for funding decisions. The second is that the funding level needs to be sufficiently large as to establish legitimacy, to generate excitement, to provide leverage, to bring the community to the table and to keep it there.

Managing strategies: capacity, staff and training

Capacity, staff and training are critical elements of a successful development strategy.

Capacity, staff and training are critical elements in working toward success, and can be the difference between a developmental strategy achieving or not achieving its objectives.

Capacity and capability differ dramatically from community to community. It is important, therefore, that government and community roles be clearly defined and be consistent with the capacity which exists.

Staff training is possibly the most critical element in this process. While training may be provided through many different means, communities often rely upon mainstream institutions for this support. Some key informants suggested this approach is inadequate in that mainstream institutions may be imparting a set of values inconsistent

with those of Aboriginal communities. This leaves staff without the tools they require for their work.

Finally community-based staff need the opportunity to come together to share experiences and to learn from each others' successes and challenges.

Accountability

Accountability is the obligation to account for responsibilities conferred. It is based upon the right of citizens to know what their governments intend to achieve and what they actually accomplish. An accountability framework requires communities and agencies:

- to set expectations, goals and objectives;
- to establish and maintain appropriate service standards;
- to monitor, evaluate and report on performance in a manner which is honest, accessible and transparent; and
- to reconsider and improve their efforts as appropriate.

Ensuring accountability poses a variety of challenges for Aboriginal communities.

Although the concept is relatively straightforward, ensuring accountability poses a variety of challenges for Aboriginal communities involved in developmental strategies. One challenge is being accountable to different authorities at the same time. Each authority may have different expectations, priorities, concerns and requirements.

A second challenge is the expectation that Aboriginal communities be accountable for programs over which they have little authority or control. A third challenge is ensuring accountability when the community is not sufficiently well organized to question the outcomes that are evident or to insist upon the outcomes which they were expecting.

Key informants and the literature suggest that federal requirements around accountability should be consistent with the size and scope of the program. They suggest that community-level structures and processes for ensuring accountability should be meaningful and effective. But there are very few, if any models available to guide communities and governments in this regard.

4. Living Lesson

The Ouje-Bougoumou Cree, Québec

Between 1927 and 1986, due to the continual destruction of their villages, the Ouje-Bougoumou Cree were evacuated from their settlements half a dozen times, becoming diasporic on their ancestral territory. They were left to live in shacks beside logging roads on the extreme margins of Canadian social, economic, and political life. They were the "forgotten Cree," facing complete social disintegration and living conditions almost incomprehensible in a developed and affluent society.

In 1975 the Ouje-Bougoumou Cree began building on the assets within their community: the foundation laid by the James Bay and Northern Québec Agreement and their own commitment to self-determination. In 1989, after several years of negotiation with the Quebec government, the Ouje-Bougoumou Cree reached an agreement whereby the province agreed to contribute financially toward the construction of a new permanent village. With the Ouje-Bougoumou/Canada Agreement in May 1992, the Ouje-Bougoumou Cree obtained a similar financial commitment from the federal government. By 1995, the United Nations identified them as one of only fifty communities around the world best representing the ideals and objectives of that international organization.

During this twenty-year period, the community:

- rebuilt its village using community labour and a design developed by the community itself in consultation with a leading Aboriginal architect;
- assumed responsibility for delivering its own health services and built a new healing centre;
- built its own youth centre, using the skills and commitment of its teenagers and young adults;
- developed an Elders' residence, day care centre, school and cultural centre;
- developed a unique, centralized method for heating all the community's homes using local resources; and
- is developing a sustainable local economy which incorporates not only wage labour but more traditional land-based activities.

The community building process in Ouje-Bougoumou incorporated all the lessons which have been identified in this report and can itself serve as a lesson for other communities about what needs to be done and what can be accomplished. First and foremost, residents refused to see themselves as victims and instead focused on their assets, strengths, and goals. With that foundation:

- community residents have planned everything that occurred and regularly host workshops to discuss the roles and responsibilities of community living, how they wish to organize their own affairs and by what values they wish to live. During one workshop residents discussed how traditional approaches for solving conflict could be integrated into a local law enforcement system. During another, they decided to include hunting breaks in the community's school and construction schedules so as to sustain their traditional ways;

- the community developed training programs to give people the specific skills they required for building their own homes. And the community developed an innovative home-ownership program which tied payments to income. The community gradually built a community housing fund to sustain further development; and

- the community made their school a centre of village life, serving as both a place of learning and of recreation.

The community acknowledges every achievement with a formal ceremony and holds frequent celebrations to allow people to know each other and to help bring them together.

5. Conclusions: Lessons in Comprehensive Social Development

Comprehensive social development strategies may be the only model for effectively addressing and resolving the fundamental issues confronting Aboriginal people and their communities. The model enables people to address the full range of community, social and economic needs at the same time, in a manner that is largely independent of the level of funding available. It relies primarily on the community itself.

Experience with and the literature on social development and community building offer clear lessons on how to proceed in this direction.

- **Strategies to build or rebuild communities must be comprehensive.** Impoverished communities are beset by multiple and interrelated challenges. All of these have to be addressed concurrently. Focusing upon only one or two of the issues will not bring about the fundamental change that is required through the long term. Each needs the other to be successful and each should be consistent with the community's broader and longer-term vision.

- **Support families and children.** Families and children are the very foundation of strong communities and should be the primary concern of community development efforts. A social development strategy should help families to help themselves.

- **Start from local conditions.** Every effort must be tailored to community scale and conditions, and should build on the diversity and strengths that exist. The best efforts flow from and adapt to local realities, building on community assets, capacities and strengths rather than focusing upon deficits and problems.

- **Community residents must own the developmental process.** Consultation is not enough. If self-reliance is to replace dependency, social development requires the community itself to play the central role in devising and implementing strategies for its own improvement.

- **Foster broad community participation.** Many strategies and programs have become so professionalized that they alienate the people they serve. Social development requires that programs and policies be shaped by community residents themselves. Success depends upon broad community involvement and leaders must continually reach out to involve more and more people, including those who are rarely consulted.

- **Forge partnerships through collaboration.** Social development requires all sectors to work together in an atmosphere of trust, cooperation and respect.

- **Recognize systemic barriers.** Racism and even the very structure of many mainstream programs constitute barriers to social and economic development. A social development strategy has to confront these barriers and promote equity for all groups.

Given the experience of the past and the conditions of the present, only a comprehensive social development strategy offers promise for the future.

References

Annie E. Casey Foundation. 1995. *The Path of Most Resistance: Reflections on Lessons Learned from New Futures.*

Assembly of First Nations. 1997. *EAGLE Project, 7-Year Summary Report.*

Barsh, Russel Lawrence. 1994. "Canada's Aboriginal Peoples: Social Integration or Disintegration?" *The Canadian Journal of Native Studies*, XIV(1), 1-46.

Caledon Institute. 1996. *Round Table on Building Community Capacity. Social Partnerships Project*, October.

Canada. Auditor General of Canada. 1994. *Report of the Auditor General to the House of Commons.* Vol. 14 Indian and Northern Affairs Canada - Social Assistance.

Canada. n.d. *The Canadian Aboriginal Economic Development Strategy.*

Canada, Health Canada, Medical Services Branch. 1995. *Long-Term Evaluation of Transfer - Final Report.* Prepared by the Institute for Human Resource Development. October.

Canada, HRDC, and the Government of the Northwest Territories. 1996. *Evaluation of the Investing in People Initiative - Year Two.* Prepared by Nichols Management, the Genesis Group and Nunavut Consulting.

Canada, Human Resources Development Canada. 1997. *Effectiveness of Employment-Related Programs for Youth: Lessons Learned from Past Experience.* Ottawa. Prepared for Evaluation and Data Development, Strategic Policy. June.

Canada, Information and Research Centre, Privy Council Office, 1997. *Guide to Federal Initiatives for Urban Aboriginal People.* Ottawa.

Canadian Council on Social Development. 1996. Child Poverty: *What are the Consequences?* Ottawa, Centre for International Statistics.

Canadian Medical Association. 1994. *Bridging the Gap. Promoting Health and Healing for Aboriginal Peoples in Canada.* Ottawa.

Goddard, John. 1994. "In from the cold. The Ouje-Bougoumou Crees build a model community after 60 years of mistreatment and dislocation." *Canadian Geographic*. July/August.

Kingsley, G. Thomas, and Gibson, J. O. 1998. *Community Building - Coming of Age*. Prepared for the Development Training Institute and the Urban Institute, Washington, DC. August.

Meadow Lake Tribal Council Health Authority. 1997. *Meadow Lake Tribal Council Health Effectiveness Evaluation. Final Summary Report*. Prepared by Adrian Gibbons and Associates.

National Council of Welfare. 1997. *Healthy Parents, Healthy Babies*. Ottawa. Summer.

National Crime Prevention Council. 1996(1). *Money Well Spent: Investing in Crime Prevention*. Ottawa. Prepared by Martin Spigelman Research Associates. September.

_____. 1996(2). *Preventing Crime by Investing in Families: Promoting Positive Outcomes in Youth Twelve to Eighteen Years Old*. Ottawa.

Picard, Andre. 1998. "Kids say the smartest things." *Globe and Mail*, Compass, Tuesday, November 17.

Rodal, Alti and Mulder, Nick. 1993. "Partnerships, devolution and power-sharing: issues and implications for management." *OPTIMUM, The Journal of Public Sector Management*. Winter, 24(3): 27-36.

United States, Government Accounting Office. 1995. *Community Development: Comprehensive Approaches Address Multiple Needs but are Challenging to Implement*. Chapter Report, 02/08/95.

Étude bilan-Document de référence

Les programmes à l'intention des peuples autochtones

Bâtir des collectivités : pratiques efficaces dans les collectivités autochtones

Évaluation et développement des données Politique stratégique

Développement des ressources humaines Canada
Human Resources Development Canada

Canada

SP-AH090F-03-99

Bâtir des collectivités : Pratiques efficaces dans les collectivités autochtones

Étude bilan

Document de référence

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

mars 1999

SP-AH090F-03-99
(also available in english)

Remerciements

Cette étude résume les leçons apprises concernant l'implication des gouvernements canadiens au niveau des questions de développement social des peuples autochtones. L'étude se fonde sur un rapport technique préparé par Martin Spigelman Research Associates pour le compte et sous la direction d'Évaluation et développement des données (ÉDD) du Ministère du Développement des ressources humaines Canada (DRHC).

Cette étude a bénéficié des contributions de nombreux participants, en particulier, du travail de Martin Spigelman et de Dena Carroll de Martin Spigelman Research Associates; du Bureau des relations avec les Autochtones (BRA) de DRHC, de 8 autres ministères fédéraux; et de nombreuses organisations provinciales. Mais encore plus important, nous tenons à mentionner la contribution en terme de temps et d'efforts fournis par plusieurs organisations autochtones, qui ont rendu ce projet possible. Ces organisations incluent 6 organisations autochtones nationales, ainsi que de nombreuses organisations régionales. Sans leur implication et leur engagement, ce projet n'aurait pas été possible.

Des remerciements spéciaux vont à Judith Ross, Beverly Greyeyes, Beverly Clarkson et Ron Lumsden, tous d'Ottawa; à Paulette Gosselin et Bonnie Huckluck d'Edmonton, et à Marie Claire Sauvageau de Québec. Nous remercions aussi Lisa Algaeir et Michael Martin de l'« Aboriginal Health Policy Branch » en Colombie-Britannique, à la fois pour leur discernement, leur révision et leurs commentaires concernant l'ébauche du rapport.

Des remerciements du même ordre vont à Krista Brooks de l'« Atlantic Policy Conference of First Nations Chief », Deborah Cooper du « Native Friendship Centre » de Montréal, Caroline Oblin, travailleuse social du module du Nord du Québec à l'Hôpital général de Montréal, Marc Maracle de la « National Association of Friendship Centres », Ed Swain du « Metis National Council » et Lorne Gladu de « Metis Nation of Alberta ».

Le rapport technique préparé pour ce projet pour le compte de DRHC est disponible sur demande.

Série

Des évaluations effectuées avec professionnalisme peuvent se révéler des plus utiles aux gouvernements canadiens, qui s'efforcent d'optimaliser la productivité et la rentabilité des programmes et des politiques en matière de ressources humaines. Elles permettent d'étayer, à l'aide d'écrits, notre expérience au regard de politiques et de programmes ayant des objectifs semblables et ajoutent à la « mémoire organisationnelle » indissociable d'un meilleur processus décisionnel.

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) accorde une grande importance à l'acquisition continue du savoir. Ainsi, ces dix dernières années, nous avons consacré temps et argent à l'évaluation de nombre de nos programmes et de nos politiques. Ces évaluations ont porté sur un large éventail d'initiatives visant le développement des ressources humaines. Elles ont par ailleurs été enrichies par l'examen soigneux des évaluations réalisées par d'autres gouvernements, au Canada et ailleurs dans le monde.

DRHC a élaboré une série d'Études bilan dans le but de rendre plus facilement accessible, au plus grand nombre, la masse de renseignements et de connaissances émanant de ses évaluations. Il s'agit, essentiellement, de documents - et de vidéos connexes - dans lesquels on synthétise les enseignements tirés des évaluations effectuées au pays ou à l'étranger et couvrant un éventail de grandes priorités en matière de ressources humaines. On y fait le tour des leçons apprises relativement à l'efficacité des programmes, des services, des mécanismes de financement et des initiatives stratégiques.

Les Études bilan s'adressent avant tout aux cadres supérieurs et aux analystes des politiques des gouvernements canadiens. Les gestionnaires de programme, les chercheurs universitaires et les autres intervenants, comme les autorités et organisations autochtones, pourraient également bénéficier des leçons que nous avons apprises sur les programmes passés et présents.

C'est avec fierté que DRHC enrichit la série d'un nouveau titre, qui en fait, est l'un de deux documents, accompagnant un rapport synthèse, et qui portent sur les questions du développement économique et social des peuples autochtones. Cette étude porte sur les leçons apprises de l'expérience accumulée au sujet des programmes de développement social dans la mesure où ils s'appliquent à la population autochtone canadienne. Cette étude à été menée dans le cadre des ententes bilatérales régionales qui transfèrent le contrôle et la responsabilité du développement et de la prestation de programmes directement aux

organisations autochtones locales. Ces mêmes ententes prendront fins en mars 1999, et seront remplacées par de nouvelles ententes signées dans le cadre de la nouvelle Stratégie de développement des ressources humaines autochtones. On a espoir que cette étude contribuera au développement de politiques et programmes qui feront partie de cette nouvelle approche.

Organisation apprenante qui reconnaît l'importance capitale du processus d'évaluation, DRHC compte bien poursuivre son travail dans ce domaine en continuant à mettre à l'essai de nouvelles approches et à en évaluer l'efficacité.

Table des matières

1. Introduction **1**

Contexte 1
Perspective et objet 1
Méthodologie 2

2. Leçons générales **5**

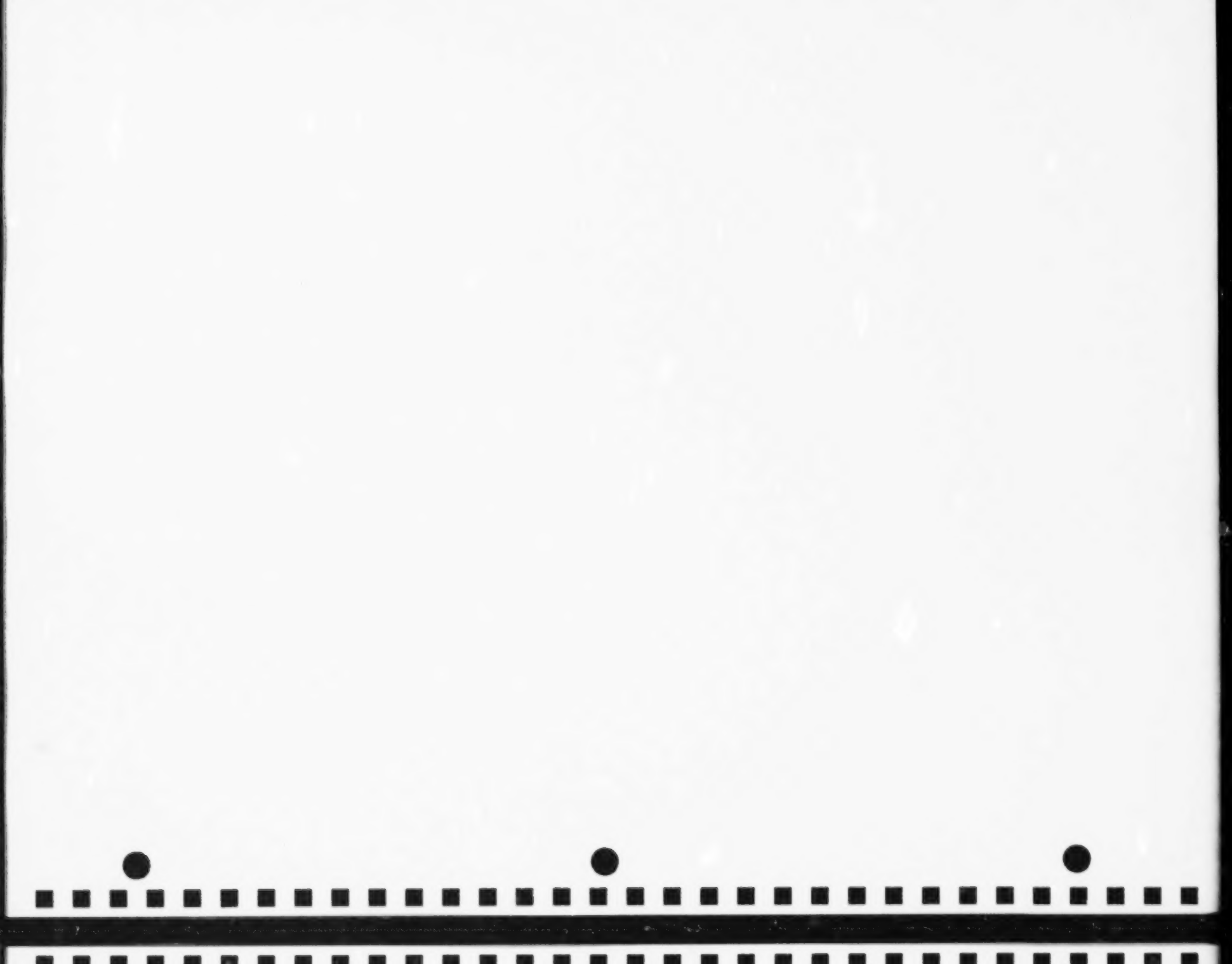
3. Leçons spécifiques **11**

Concrétiser une vision 11
Miser sur les atouts 11
Impliquer la collectivité et atteindre un consensus 12
Financement 13
Gestion des stratégies : capacité, personnel et formation 14
Reddition des comptes 14

4. Leçons de vie **17**

5. Conclusions : Les leçons en matière de développement social global **19**

Bibliographie **21**



Bâtir des collectivités: pratiques efficaces dans les collectivités autochtones: Étude bilan

1. Introduction

Contexte

Les enfants nés au Canada peuvent s'attendre à un niveau de vie et à une qualité de vie parmi les plus élevés au monde. À l'heure actuelle cependant, il s'agit d'objectifs qui demeurent insaisissables pour les enfants nés de nombreux parents inuits, métis ou membres des Premières Nations. Ces enfants sont beaucoup plus susceptibles que d'autres de vivre dans un logement insalubre, de vivre avec la violence, de quitter l'école tôt et de connaître des périodes répétées de chômage à l'âge adulte. Ils sont susceptibles de vivre moins longtemps que d'autres Canadiens et d'être en moins bonne santé tout au long de leur vie.[1]

Les gouvernements, les collectivités et certaines organisations ont tenté d'améliorer ces conditions de vie par une myriade de politiques et de programmes. Mais ces programmes -- et les ressources et l'énergie qui leur sont consacrées -- ne semblent jamais adéquats et les lacunes, les iniquités et les problèmes demeurent.

Perspective et objet

Au fil du temps, les gouvernements et les collectivités[2] ont reconnu que le dilemme est attribuable à leurs politiques et programmes[3] qui visent des problèmes particuliers sans s'intéresser au contexte dont

---

1 Barsh, 1994: 2.

2 Dans ce contexte, on entend par l'expression « collectivité » à la fois des collectivités géographiques, par exemple des réserves des Premières Nations, et des collectivités de personnes, par exemple les Métis ou d'autres peuples autochtones vivant dans les centres urbains du Canada, ou encore les Inuits vivant au Nunavut.

3 Le Bureau du Conseil privé, par exemple, a relevé plus de 80 programmes offrant une aide importante aux personnes autochtones à l'extérieur des réserves, dont environ 35% sont destinés principalement ou exclusivement aux peuples autochtones. Voir Canada, Centre d'information et de recherche, Bureau du Conseil privé, 1997.

sont issus ces problèmes. Récemment, les gouvernements et les collectivités autochtones ont tenté de travailler de façon plus exhaustive et plus holistique. Le présent rapport -- Bâtir des collectivités -- soutient leurs efforts en tirant des enseignements de l'expérience de différentes collectivités en matière de pratiques qui :

- mettent l'accent sur des mesures préventives à long terme, plutôt que sur des mesures palliatives à court terme;
- soutiennent les individus, les familles et les collectivités de façon exhaustive et holistique.

Ce rapport part de la prémisse selon laquelle le mieux-être social et le mieux-être économique sont interreliés et dépendent d'un vaste éventail d'expériences positives de la vie, d'aptitudes fonctionnelles, de soutiens sociaux et de débouchés productifs. Il reconnaît que les peuples autochtones et les gouvernements du Canada sont fermement déterminés à travailler ensemble, en partenariat, à la réalisation de leurs objectifs communs, dans le contexte de l'autodétermination et de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones.

Méthodologie

Il nous a été impossible, pour rédiger ce rapport, de compter sur des examens de programmes et des évaluations formelles comme c'est le cas pour de nombreux autres rapports de la série des Études bilan. Premièrement, il y a peu de collectivités qui ont adopté -- ou qui sont capables d'adopter -- une perspective exhaustive et holistique. Deuxièmement, les examens de programmes et évaluations portent généralement sur les activités et les objectifs d'une initiative en particulier. Ils posent rarement de questions sur la prévention, sur le mieux-être global de la collectivité, ou sur les répercussions à long terme pour les individus, les familles et les collectivités.

Par conséquent, dans ce rapport, nous nous en sommes remis davantage aux éléments suivants pour résumer les leçons :

- des entrevues auprès de personnes-ressources de premier plan, c'est-à-dire des membres du personnel du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires ainsi que des personnes associées à différents organismes autochtones, dans les réserves et à l'extérieur;
- les meilleures réflexions retrouvées dans la littérature canadienne et internationale sur le développement social et les programmes de développement communautaire;

- des études auprès des collectivités du Canada et de l'étranger dans lesquelles les principes et les pratiques du développement communautaire ont été le moteur du changement.

Ce rapport est axé sur le processus du changement et, s'inspirant de ces différentes sources, offre d'importantes leçons sur la façon de bâtir des collectivités plus fortes et la façon d'opérer des changements positifs à long terme. Les leçons sont classées en trois catégories : les leçons générales ayant trait à la conception et à l'orientation des politiques et des programmes; les leçons spécifiques ayant trait aux pratiques des collectivités et à l'exploitation des programmes; et les leçons de vie qui illustrent l'expérience d'une collectivité donnée dont les stratégies de développement social reposent sur des principes de développement communautaire.

2. Leçons générales

Les personnes-ressources interrogées, la littérature internationale et l'exemple de certaines collectivités, laissent tous entendre que des changements fondamentaux s'imposent dans la façon dont les gouvernements et les collectivités autochtones abordent leurs problèmes. On peut en déduire qu'il faut délaisser :

Des changements fondamentaux s'imposent dans la façon dont les gouvernements et les collectivités autochtones abordent leurs problèmes.

- les programmes résiduels qui s'attaquent à des problèmes immédiats au profit d'une programmation développementale inspirée d'une vision de l'avenir pour les individus et la collectivité;
- les programmes fragmentaires au profit de stratégies exhaustives coordonnées;
- les politiques et programmes relevant du contrôle du gouvernement au profit de politiques et programmes pris en main par la collectivité.

Leçon 1 : La politique et les programmes doivent se concentrer sur la prévention de la désintégration sociale des collectivités autochtones.

Traditionnellement, les programmes implantés dans les collectivités autochtones ont porté sur des problèmes précis graves et déjà solidement enracinés. Et ils se sont attaqués à des problèmes individuels sans tenir compte de l'environnement social dont ils étaient issus.

À court terme, cette approche peut sembler efficace. Mais elle ne s'est souvent révélée qu'un palliatif, un palliatif important pour l'individu, soit, mais nettement incapable de faire une vraie différence à long terme, pour l'individu comme pour la collectivité.

Les lacunes de cette approche sont généralement reconnues. Au sein du gouvernement, des organismes comme le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) et Développement des ressources humaines Canada (DRHC) reconnaissent l'importance d'adopter une approche axée davantage sur la prévention.

Il faut mettre l'accent sur la prévention et investir dans les enfants et les adolescents.

L'enseignement à en tirer, par conséquent, est qu'il faut mettre l'accent sur la prévention et investir dans les nourrissons, les enfants et les adolescents de façon à leur donner une base solide sur laquelle ils pourront bâtir. Ces investissements contribueront à faire en sorte que les jeunes puissent échapper au cycle de la pauvreté économique et sociale qui a piégé un grand nombre de leurs parents.

Leçon 2 : Le développement social : mise en œuvre du modèle dans les collectivités autochtones.

Des changements fondés sur un modèle de développement social est nécessaire.

Les dernières décennies ont démontré de façon flagrante qu'il faut prendre, dans les collectivités autochtones, des mesures axées sur les conditions sous-jacentes qui façonnent la vie des habitants. L'expérience acquise laisse penser que même si les programmes résiduels sont efficaces lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins immédiats de l'individu, les iniquités auxquelles font face les peuples autochtones requièrent des changements fondamentaux et exhaustifs fondés sur un modèle de développement social.

La grande force du modèle de développement social est son universalité. Il vise non seulement l'individu, mais aussi la famille et la collectivité, et fait intervenir tout l'éventail des personnes qui ont le mieux-être de la collectivité à cœur.

Il faut croire au caractère approprié de l'approche.

Cependant, cette approche suppose des exigences nombreuses et diversifiées. Premièrement, il faut croire fondamentalement au caractère approprié de l'approche, puisque ses avantages concrets ne deviendront évidents et mesurables qu'à long terme.

Le modèle du développement social exige l'établissement d'objectifs vastes et à long terme.

Deuxièmement, le modèle du développement social exige l'établissement d'objectifs vastes et à long terme, qui englobent tout un éventail de conditions sociales et économiques. Cette approche nécessitera très souvent qu'on réunisse un réseau complexe de financement et qu'on obtienne des engagements de diverses sources. Il faudra gérer parallèlement un ensemble diversifié de programmes qui, ensemble, répondront aux besoins en matière de logement, de développement économique et de services sociaux.

L'approche nécessite également des engagements sans précédent de la part de toute la gamme des organismes qui accepteront de subordonner le contrôle qu'ils exercent traditionnellement sur des fonctions essentielles et de travailler collectivement et en collaboration.

Les personnes les plus directement touchées doivent pouvoir exercer un contrôle sur les principales décisions relatives aux politiques et aux programmes.

Troisièmement, le modèle du développement social suppose que l'on reconnaisse que les résidents de la collectivité sont les principaux intervenants lorsqu'il s'agit de modifier des comportements communautaires. Le modèle nécessite que les personnes les plus directement touchées exercent un contrôle sur les principales décisions relatives aux politiques et aux programmes. Les progrès ne seront possibles que si les résidents de la collectivité croient au processus et qu'ils y participent.

À cet égard, selon la littérature et les personnes-ressources interviewées, ce ne sont pas toutes les collectivités qui sont prêtes à adopter une telle approche exhaustive. Le degré de préparation et la

capacité de la collectivité jouent un rôle critique dans l'échéancier et le rythme du développement social.

Quatrièmement, le modèle du développement social nécessite un leadership :

- qui soit visionnaire, motivationnel et engagé;
- qui puisse définir l'initiative, aller chercher le consensus nécessaire, gérer le processus du changement et continuellement perfectionner et adapter l'initiative sans perdre le soutien de la collectivité;
- qui puisse s'attaquer aux obstacles et trouver des solutions de rechange au besoin, accepter les échecs et les reculs qui se produiront invariablement, et exploiter les possibilités qui se présentent;
- qui soit convaincu que les systèmes existants présentent de graves défauts et nécessitent des changements fondamentaux.

Leçon 3 : La coordination et les liens entre les programmes, les organismes et les secteurs de compétence contribuent à l'efficacité des programmes.

Traditionnellement, très peu de coordination existait entre les organismes fédéraux, provinciaux et communautaires.

Traditionnellement, il y a eu très peu de coordination entre les nombreux organismes fédéraux, provinciaux et communautaires qui participaient à la programmation et au développement communautaire autochtone. Les organismes gouvernementaux et communautaires évitent de coordonner leurs efforts parce qu'ils se sentent obligés de protéger leurs ressources et leur mandat propre.

Il en résulte un dédale de programmes dans lequel peu de gens arrivent à s'y retrouver. Le système de services de garde d'enfants, si essentiel pour le mieux-être à long terme des enfants autochtones, en est un exemple : les familles sont obligées de s'adresser à une myriade d'organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux différents pour obtenir du soutien. De la même façon, les premières générations des programmes de formation professionnelle étaient offertes le plus souvent sans coordination avec les priorités des employeurs ou des collectivités, et tenaient peu compte des obligations financières et familiales des individus. Très souvent, ces programmes préparaient les participants à des emplois qui n'existaient pas; ou les préparaient à décrocher un emploi, mais non à le conserver.

Le gouvernement du Canada et les collectivités autochtones ont accompli du progrès dans la coordination et l'intégration de leurs efforts.

Le gouvernement du Canada et les collectivités autochtones à titre individuel ont accompli certains progrès dans la coordination et l'intégration de leurs efforts. DRHC et le AINC ont mis en place un

certain nombre de stratégies visant à faciliter l'intégration des programmes, par exemple *Les chemins de la réussite,* la *Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones* (SCDEA) et les *Ententes bilatérales régionales* (EBR). L'initiative de transfert des programmes de santé du gouvernement fédéral donne aux collectivités la chance d'intégrer leurs programmes de santé et programmes sociaux.

Ce sont autant d'importantes mesures dans la bonne voie. La littérature comme les entrevues auprès des personnes-ressources laissent penser que de nouveaux progrès reposeront sur les éléments suivants :

- un ferme engagement de la part des individus, de la fonction publique et du gouvernement en matière de coordination et d'intégration;
- des efforts suivis, parmi les organismes et les ministères, en vue de l'élaboration d'objectifs communs, de l'échange d'information et de l'intégration des processus d'élaboration des politiques et programmes;
- des mesures innovatrices pour harmoniser les pratiques en matière de financement et de transmission des données de différents ministères[4].

L'expérience de la fondation Annie E. Casey aux États-Unis laisse penser que les pratiques actuelles ne peuvent être améliorées à moins que les systèmes qui les déterminent ne soient d'abord transformés[5].

Leçon 4 : L'efficacité passe par les partenariats.

Une stratégie de développement social efficace intègre pleinement les priorités, traditions et les valeurs des collectivités autochtones.

Pour en arriver à une stratégie de développement social efficace, il faut que les politiques et les programmes intègrent pleinement les priorités, les traditions et les valeurs des collectivités autochtones. Cependant, selon certaines personnes-ressources du gouvernement que nous avons interviewées, dans certains cas, les processus de consultation conçus pour tenir compte des préoccupations des peuples autochtones n'ont reposé que sur l'échange d'information, et ont masqué la véritable planification qui avait lieu à huis clos.

Une participation adéquate des intervenants est nécessaire pour renforcer les liens de confiance et les probabilités d'en arriver à un consensus.

Pour que les consultations soient significatives, il faut prévoir suffisamment de temps pour y faire participer les principaux intervenants, pour partager l'information et pour établir un consensus sur les paramètres des programmes. Et il faut également une

---

[4] Conseil national de prévention du crime, 1996(2): 23.
[5] Annie E. Casey Foundation, 1995: 14.

participation adéquate de la part des intervenants de façon à renforcer les liens de confiance et les probabilités d'en arriver à un consensus.

Les gouvernements reconnaissent de plus en plus que le processus de consultation devrait être entamé tôt et que ses objectifs devraient être clairs. Le processus devrait prévoir à la fois le partage complet de l'information pertinente et des mesures grâce auxquelles la population autochtone peut faire participer toute la gamme des intervenants et des leaders politiques de la collectivité. Le processus de consultation devrait reposer sur la compréhension mutuelle, la bonne foi et le respect, et devrait être suffisamment souple pour permettre aux partenaires d'examiner de nouveaux enjeux au fur et à mesure qu'ils apparaissent.

Au cours des 10 dernières années, le AINC, DRHC, le ministère de la Justice et d'autres ministères ont tous pris des engagements plus fermes envers le partenariat avec des organisations autochtones. Des partenariats intégraux sont nécessaires si les politiques, les programmes et les stratégies doivent «tenir compte des préoccupations et des sensibilités autochtones» et s'ils doivent répondre aux besoins de la collectivité et respecter ses objectifs[6]. Un partenariat intégral signifie des pouvoirs et des responsabilités partagés, un investissement commun de ressources, le partage des responsabilités et des risques, et des avantages mutuels.

[6] Canada/GNWT, 1996: 64

3. Leçons spécifiques

Dans la section précédente, on a exposé des leçons tirées des pratiques et des approches générales sur lesquelles reposent des stratégies de développement social efficaces dans les collectivités autochtones. Nous verrons dans la section qui suit des leçons plus particulières ayant trait à l'exploitation des programmes.

Concrétiser une vision

Une vision globale peut servir à inspirer les collectivités.

Il est essentiel, lorsqu'on veut élaborer une stratégie efficace, d'avoir d'entrée de jeu une vision globale qui peut servir à inspirer les collectivités et à attirer des personnes qui sont disposées à investir leur temps et leur énergie. De plus, l'expérience du Canada comme des États-Unis montre que la planification devrait tourner autour des besoins des résidents, et non pas autour des dépenses qui peuvent être faites compte tenu des fonds disponibles[7]. Des initiatives axées sur la collectivité nécessitent des politiques de financement qui ne sont pas indûment restrictives. Ainsi, les collectivités peuvent définir des besoins et financer des programmes articulés autour d'une vision, et non l'inverse.

Le processus d'élaboration de politiques et de planification de programmes conformes à cette vision doit reconnaître qu'il faut invariablement plus de temps que prévu. Aller trop vite risque de compromettre les résultats à court comme à long terme.

Finalement, il ne faut jamais oublier la vision dans la planification. L'expérience montre qu'aucun plan, si bien conçu soit-il, ne peut continuer d'orienter des activités s'il n'est pas repensé en profondeur et si des ajustements n'y sont pas apportés à mi-parcours. Ce processus peut être constructif en soi, en ce sens qu'il oblige les intéressés à repenser leurs actions et peut-être même leurs objectifs.

Miser sur les atouts

Les initiatives de développement communautaire doivent miser sur les atouts plutôt que sur les déficits.

L'expérience comme la littérature suggèrent que pour être efficaces, les initiatives de développement communautaire doivent miser sur des atouts, plutôt que sur des déficits. L'approche plus traditionnelle de la planification des initiatives communautaires, c'est-à-dire l'approche qui consiste à solutionner des problèmes ou à répondre à des besoins,

---

[7] États-Unis, 1995: 32.

donne un ton négatif à ce qui devrait être une entreprise excitante et positive.

Par comparaison, la définition même des atouts de la collectivité peut transformer l'orientation du processus développemental. Miser sur les atouts, voilà un outil d'organisation communautaire qui peut susciter de l'optimisme et stimuler la participation, la collaboration et l'engagement.

Cette approche qui consiste à miser sur les atouts permet de faire en sorte que la planification et les initiatives axées sur la collectivité soient positives et constructives. Dans un tel environnement, il devient possible de reconnaître et de traiter les problèmes existants sans qu'ils paraissent débilitants au point de paralyser l'action.

Impliquer la collectivité et atteindre un consensus

La participation concrète de la collectivité est vitale pour assurer des résultats durables à long terme.

La participation concrète de la collectivité est vitale si l'on veut s'assurer que la stratégie donne des résultats durables à long terme. Cette participation :

- permet de faire en sorte que la stratégie corresponde aux besoins tels qu'ils sont définis par la collectivité, plutôt qu'aux besoins déterminés par des organisations de l'extérieur;
- assure une légitimité sociale et politique à la stratégie et aux initiatives qui en découlent;
- incite les gens à jouer un rôle actif à titre de membres du personnel ou de bénévoles, et leur inculque un sentiment d'appartenance et d'engagement;
- suscite la fierté et jette les fondements d'efforts futurs et d'initiatives plus poussées.

La participation communautaire doit avoir pour objectif de promouvoir un consensus au sujet des problèmes et des moyens de les résoudre. Cela nécessite des discussions et des dialogues suivis et les ressources pour poursuivre le processus aussi longtemps que ce sera nécessaire.

Le contrôle des organismes de l'extérieur fausse l'équilibre des forces et compromet le contrôle exercé par la collectivité.

Afin de mobiliser la collectivité, il faut prévoir des mesures pour compenser le manque d'expérience des résidents lorsqu'il s'agit de travailler à titre de partenaires égaux avec des représentants professionnels d'organismes de l'extérieur, ou même à titre de leaders. Si ce sont des organismes de l'extérieur qui exercent le contrôle, l'équilibre des forces est faussé et le contrôle exercé par la collectivité

est compromis. De surcroît, selon l'expérience des personnes-ressources interviewées, il faut des efforts importants pour veiller à ce que tous les groupes de la collectivité participent aux discussions et aux décisions.

Pour être efficaces, les stratégies de développement social doivent faire place à la diversité, et elles doivent aller chercher les individus et les groupes qui, le plus souvent, ne participent pas aux processus communautaires.

Financement

Le financement est l'un des enjeux les plus critiques.

Le financement est toujours l'un des enjeux les plus critiques et les plus controversés de toute initiative de développement communautaire ou de programmation. Premièrement, les collectivités affirment invariablement que le financement disponible n'est pas suffisant pour répondre aux besoins existants, et affirment même que le niveau de financement est déterminé selon une décision autoritaire du gouvernement, plutôt qu'en fonction d'une évaluation des besoins ou des débouchés de la part de la collectivité. Deuxièmement, les méthodes utilisées par le gouvernement et les organisations autochtones pour répartir les fonds -- entre les régions et les collectivités -- soulèvent souvent de la controverse, de la concurrence et de l'acrimonie.

Troisièmement, le souci d'offrir des services directs très nécessaires peut être tel que le financement réservé au soutien et à l'administration est inadéquat; ces deux fonctions sont cependant essentielles à la viabilité à long terme de toute initiative.

La flexibilité dans l'attribution des fonds est clé.

L'expérience des personnes-ressources interviewées et la littérature suggèrent que la flexibilité dans l'attribution des fonds est la clé du succès. Au Canada, les pouvoirs publics sont en train d'intégrer une telle flexibilité à leurs modalités de financement; les *Ententes bilatérales régionales* et l'*Initiative de transfert des programmes de santé* en sont d'excellents exemples. Les personnes-ressources interviewées sont d'avis que cette approche devrait devenir la norme, même si, selon elles, il faut prendre garde aux risques qui lui sont inhérents. Le plus important de ces risques, à leurs yeux, est la possibilité que certains services -- des services de garderie, par exemple -- n'interpellent pas les leaders politiques de la collectivité et ne soient pas considérés comme une priorité de financement.

Il n'y a pas de solution facile au dilemme du financement. Il y a cependant deux éléments de premier plan. Premièrement, il faut que ce soit les collectivités autochtones elles-mêmes qui assument la responsabilité des décisions en matière de financement.

Deuxièmement, le niveau de financement doit être suffisant pour assurer une certaine légitimité, susciter l'enthousiasme, servir de levier, amener la collectivité à la table et veiller à ce qu'elle y reste.

Gestion des stratégies : capacité, personnel et formation

La capacité, le personnel et la formation sont des éléments critiques du succès.

La capacité, le personnel et la formation sont des éléments critiques du succès, et la réalisation des objectifs d'une stratégie de développement peut en dépendre.

La capacité et les compétences varient considérablement d'une collectivité à l'autre. Il est donc important que le rôle du gouvernement et celui de la collectivité soient clairement définis, en fonction de la capacité existante.

La formation du personnel est peut-être l'élément le plus important de ce processus. Même si elle peut être offerte par de nombreux et différents moyens, les collectivités ont souvent recours à des établissements généraux d'enseignement à cet égard. Certaines personnes-ressources interrogées sont d'avis que cette approche n'est pas adéquate, en ce sens que les établissements généraux d'enseignement inculquent peut-être des valeurs qui ne correspondent pas à celles des collectivités autochtones. Le personnel se retrouve ainsi sans les outils nécessaires pour accomplir son travail.

Finalement, les membres du personnel de la collectivité ont besoin de pouvoir se réunir pour mettre leurs expériences en commun et tirer des enseignements de leurs réussites et de leurs défis respectifs.

Reddition des comptes

Par «reddition des comptes», on entend l'obligation de rendre des comptes au sujet des responsabilités qui nous ont été confiées. Elle repose sur le droit du citoyen de savoir ce que les pouvoirs publics se proposent de réaliser et ce qu'ils accomplissent véritablement. Selon le cadre de reddition des comptes, les collectivités et les organismes doivent :

- définir des attentes, des buts et des objectifs;
- établir et respecter des normes appropriées en matière de services;
- assurer le suivi et l'évaluation du rendement et faire rapport à son sujet, et ce, de façon honnête, accessible et transparente;

- réexaminer les mesures qu'ils prennent et les améliorer au besoin.

La reddition des comptes pose divers défis dans les collectivités autochtones.

Même si le concept est relativement simple, la reddition des comptes pose divers défis dans les collectivités autochtones qui participent à des stratégies de développement. L'un de ces défis consiste à rendre des comptes à différentes autorités en même temps : chacune peut avoir des attentes, des priorités, des préoccupations et des exigences différentes.

Un deuxième défi, c'est que l'on attend des collectivités autochtones qu'elles rendent des comptes au sujet de programmes sur lesquels elles ont peu de contrôle. Un troisième consiste à faire en sorte que des comptes soient rendus même lorsque la collectivité n'est pas suffisamment bien organisée pour remettre en question des résultats qui sont évidents ou tenir obstinément aux résultats qu'elle attendait.

Selon les personnes-ressources interviewées et la littérature, les exigences fédérales en matière de reddition des comptes devraient tenir compte de la taille et de l'envergure du programme. De plus, les structures et les processus communautaires pour assurer la reddition des comptes devraient être significatifs et efficaces. Mais il existe très peu de modèles dont peuvent s'inspirer les collectivités et les gouvernements à cet égard.

4. Leçons de vie

Les Cris Ouje-Bougoumou du Québec

Entre 1927 et 1986, les Cris Ouje-Bougoumou ont été évacués une demi-douzaine de fois de leurs villages, qui étaient détruits de façon répétée, et sont devenus des exilés sur leurs propres territoires ancestraux. Ils ont été obligés de vivre dans des cabanes le long des chemins de coupe de bois, complètement marginalisés par rapport à la vie sociale, économique et politique du Canada. Ils étaient les «Cris oubliés» qui faisaient face à une désintégration sociale complète et à des conditions de vie presque incompréhensibles dans une société industrielle prospère.

En 1975, les Cris Ouje-Bougoumou entreprirent d'exploiter les atouts de la collectivité, soit la base jetée par la Convention de la Baie James et du Nord québécois, et leur propre engagement en faveur de l'autodétermination. En 1989, après de nombreuses années de négociations, le gouvernement du Québec et les Cris Ouje-Bougoumou en sont arrivés à une entente selon laquelle la province acceptait de contribuer financièrement à la construction d'un nouveau village permanent. En mai 1992, les Ouje-Bougoumou obtenaient un engagement financier du gouvernement du Canada en vertu d'une entente similaire. Dès 1995, les Nations Unies les considéraient comme l'une des 50 collectivités du monde qui représentent le mieux les idéaux et les objectifs de cette organisation internationale.

Pendant cette période de 20 ans, la collectivité :

- a rebâti son village en faisant appel à la main-d'oeuvre de la collectivité, selon des plans établis par la collectivité elle-même, en consultation avec un architecte autochtone de premier plan;
- a assumé la responsabilité de la fourniture de ses propres services de santé et construit un nouveau centre de guérison;
- a construit son propre centre jeunesse, faisant appel aux compétences et à l'engagement de ses adolescents et de ses jeunes adultes;
- a mis sur pied une résidence pour les aînés, un centre de garderie, une école et un centre culturel;
- a adopté une méthode centralisée unique en son genre pour chauffer les maisons de la collectivité, en exploitant les ressources locales;

- est en train de se doter d'une économie locale soutenable qui comprend non seulement des emplois salariés, mais également des activités plus traditionnelles d'exploitation des ressources de la terre.

La nation Ouje-Bougoumou a bâti une collectivité en s'inspirant de toutes les leçons exposées dans ce rapport; elle peut elle-même servir de modèle à d'autres collectivités au sujet de ce qu'il faut faire et de ce qui peut être accompli. D'abord et avant tout, les résidents ont refusé de se voir comme des victimes et se sont plutôt concentrés sur leurs points forts et leurs objectifs. Forts de cette détermination :

- les résidents de la collectivité ont planifié tout ce qui s'y passe et organisent régulièrement des ateliers pour discuter des rôles et des responsabilités de la vie communautaire, de la façon dont ils veulent mener leurs propres affaires et des valeurs dont ils veulent s'inspirer. Au cours d'un atelier, les résidents ont discuté de la façon dont les approches utilisées traditionnellement pour la résolution des conflits pourraient être intégrées à un système local d'application de la loi. Pendant un autre atelier, ils ont décidé d'intégrer des congés de chasse dans les horaires de l'école et les horaires de construction de la collectivité, pour préserver leur mode de vie traditionnel;

- la collectivité a élaboré des programmes de formation pour donner à ses membres les aptitudes dont ils avaient expressément besoin pour construire leurs propres maisons. Et la collectivité a mis sur pied un programme innovateur d'accès à la propriété selon lequel les paiements étaient déterminés en fonction du revenu. La collectivité a graduellement mis sur pied un fonds de logement communautaire pour soutenir un développement plus poussé;

- la collectivité a fait de l'école l'un des centres de la vie du village.

La collectivité souligne chaque réalisation par une cérémonie formelle et organise de fréquentes célébrations pour permettre aux habitants de se réunir et d'apprendre à se connaître les uns les autres.

5. Conclusions : Les leçons en matière de développement social global

Les stratégies de développement social global sont peut-être le seul modèle qui permette de s'attaquer efficacement aux problèmes fondamentaux auxquels font face les peuples autochtones et leurs collectivités, et de les régler. Le modèle permet à la population d'aborder l'ensemble des problèmes communautaires, sociaux et économiques en même temps, selon des méthodes qui, pour la plupart, ne dépendent pas du niveau de financement disponible. Il compte avant tout sur la collectivité elle-même.

On peut tirer des enseignements clairs de l'expérience et de la littérature sur le développement social et les moyens de bâtir des collectivités en ce qui concerne le cheminement à suivre.

- **Les stratégies qui ont pour objet de bâtir ou de rebâtir la collectivité doivent être exhaustives.** Les collectivités pauvres doivent relever des défis multiples et interreliés, auxquels elles doivent s'attaquer en même temps. S'attaquer seulement à un ou deux enjeux à la fois n'est pas le moyen d'opérer les changements fondamentaux qui s'imposent à long terme. Aucune ne saurait réussir sans les autres, et chacune devrait être conforme à la vision plus vaste et à plus long terme de la collectivité.

- **Soutenir les familles et les enfants.** Les familles et les enfants sont le fondement même d'une collectivité forte et devraient être le principal point de mire des initiatives de développement communautaire. Une stratégie de développement social devrait aider les familles à s'aider elles-mêmes.

- **Tenir d'abord compte des conditions locales.** Chaque initiative doit être taillée sur mesure en fonction de l'envergure et de la situation de la collectivité, et devrait bâtir sur la diversité et les points forts qu'on y retrouve. Les meilleures initiatives sont issues des réalités locales et s'y adaptent, misant sur les atouts de la collectivité, ses capacités et ses points forts, plutôt que sur ses déficits et ses problèmes.

- **Les résidents de la collectivité doivent prendre en main le processus de développement si l'autonomie doit remplacer la dépendance.** Les consultations ne sont pas suffisantes. Le développement social nécessite que la collectivité elle-même joue le rôle principal dans la conception et la mise en œuvre des stratégies qui visent sa propre amélioration.

- **Favoriser une participation communautaire vaste.** De nombreuses stratégies et de nombreux programmes sont tellement professionnalisés qu'ils en viennent à aliéner les personnes qu'ils visent. Le développement social exige que les programmes et les politiques soient élaborés par les résidents de la collectivité eux-mêmes. Le succès dépend d'une vaste participation de la collectivité et les leaders doivent continuellement mobiliser une population de plus en plus nombreuse, y compris les personnes qui sont rarement consultées.

- **Forger des partenariats par la collaboration.** Le développement social exige que tous les secteurs travaillent de concert dans une atmosphère de confiance, de collaboration et de respect.

- **Reconnaître les obstacles systémiques.** Le racisme et la structure fondamentale même de nombreux programmes généraux représentent des obstacles au développement social et économique. Une stratégie de développement social doit affronter ces obstacles et promouvoir l'équité pour tous les groupes.

Compte tenu de l'expérience du passé et des conditions actuelles, seule une stratégie de développement social exhaustive se révélera prometteuse pour l'avenir.

Bibliographie

Annie E. Casey Foundation. 1995. *The Path of Most Resistance: Reflections on Lessons Learned from New Futures.*

Assemblée des Premières Nations. 1997. *EAGLE Project, 7-Year Summary Report.*

Association médicale canadienne. 1994. *Refermer l'écart : Promouvoir la santé et la guérison des peuples autochtones du Canada, Ottawa.*

Barsh, Russel Lawrence. 1994. « Canada's Aboriginal Peoples: Social Integration or Disintegration? », *The Canadian Journal of Native Studies*, XIV(1), 1-46.

Caledon Institute. 1996. *Round Table on Building Community Capacity*. Social Partnerships Project, octobre.

Canada, Centre d'information et de recherche, Bureau du Conseil privé, 1997. *Guide des initiatives fédérales à l'intention des Autochtones vivant en milieu urbain, Ottawa.*

Canada, Développement des ressources humaines Canada. 1997. *Étude bilan - Efficacité des programmes d'emploi destinés aux jeunes*, Évaluation et Développement des données, Politique stratégique, juin.

Canada, DRHC et Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. 1996. *Evaluation of the Investing in People Initiative - Year Two*, rédigé par Nichols Management, le Genesis Group et Nunavut Consulting.

Canada, Santé Canada, Direction générale des services médicaux. 1995. *Évaluation à long terme de l'initiative de transfert des programmes de santé : rapport final*, rédigé par l'Institut de développement des ressources humaines, octobre.

Canada. s.d. *Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones.*

Canada, Vérificateur général du Canada. 1994. *Rapport de 1994 du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, volume 14 - Affaires indiennes et du Nord Canada - Assistance sociale.

Conseil canadien de développement social. 1996. *La pauvreté des enfants : quelles en sont les conséquences?*, Ottawa, Centre de statistiques internationales.

Conseil national de prévention du crime. 1996(1). *Un bon placement : prévention de la criminalité et de la victimisation*, Ottawa, rédigé par Martin Spigelman Research Associates, septembre.

Conseil national de prévention du crime. 1996(2). *Prévenir le crime en investissant dans les familles et les collectivités* : promouvoir des apports positifs pour les jeunes de douze à dix-huit ans, Ottawa.

Conseil national du bien-être social. 1997. *Parents en santé, bébés en santé*, Ottawa, été.

États-Unis, Government Accounting Office. 1995. Community Development: Comprehensive Approaches Address Multiple Needs but are Challenging to Implement, Chapter Report, 02/08/95.

Goddard, John. 1994. In from the cold. « The Ouje-Bougoumou Crees build a model community after 60 years of mistreatment and dislocation », *Canadian Geographic*, juillet-août.

Kingsley, G. Thomas, et J.O. Gibson. 1998. *Community Building - Coming of Age*, rédigé pour le compte du Development Training Institute et de l'Urban Institute, Washington (DC), août.

Meadow Lake Tribal Council Health Authority. 1997. *Meadow Lake Tribal Council Health Effectiveness Evaluation. Final Summary Report,* rédigé par Adrian Gibbons and Associates.

Picard, André. 1998. « Kids say the smartest things », *Globe and Mail*, Compass, le mardi 17 novembre.

Rodal, Alti, et Nick Mulder. 1993. « Les partenariats, la délégation et le partage des pouvoirs : répercussions sur la gestion », *OPTIMUM, la revue de gestion du secteur public*, hiver, 24(3), 29-53.